Umwelt

Klimarahmenkonvention | 23. Vertragsstaatenkonferenz 2017
Kyoto-Protokoll | 13. Treffen der Vertragsstaaten 2017
Klimaabkommen von Paris | 2. Vertragsstaatenkonferenz 2017

- Ausgestaltung der Umsetzungsregeln
- Klimaschutzmaßnahmen vor und nach dem Jahr 2020
- Konkrete Schritte bleiben kontrovers

Am Sitz des Sekretariats des **Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (United Nations Framework Convention on Climate Change – UNFCCC)** in Bonn kamen vom 6. bis 18. November 2017 verschiedene Gremien unter dem Vorsitz von Fidschi zusammen. Da es dort keine geeigneten Tagungsmöglichkeiten für derartige Großkonferenzen gibt, musste man an den Rhein ausweichen. Auch das Bonner ›World Conference Center‹ war dafür zu klein, sodass der größte Teil des parallel zu den Verhandlungen stattfindenden Veranstaltungsprogramms in eine eigens errichtete Zeltstadt in der Bonner Rheinaue ausgelagert werden musste. Neben der 23. Vertragsstaatenkonferenz (Conference of Parties – COP-23) des UNFCCC fand das 13. Treffen der Vertragsstaatenkonferenz des **Kyoto-Protokolls** statt und tagten die 2. Vertragsstaatenkonferenz des **Übereinkommens von Paris über Klimaänderungen** sowie andere Foren. Mehr als 16 000 Teilnehmerinnen und Teilnehmer kamen nach Bonn, darunter 9200 Regierungsvertreterinnen und -vertreter.

Wie schon im Vorjahr war auch die COP-23 eine Arbeitskonferenz mit einer relativ geringen Medienwirkung. Dies bedeutet jedoch nicht, dass sie unwichtig war. 31 Beschlüsse, darunter 24 unter dem UNFCCC und sieben zum Klimaübereinkommen von Paris, waren das Ergebnis. Zentraler Verhandlungsgegenstand war die Ausgestaltung der Umsetzungsregeln des Übereinkommens, das ab dem Jahr 2020 in Kraft treten wird. Es ging sowohl um Klimaschutzmaßnahmen, die bereits vor dem Jahr 2020 zu treffen und für die Entwicklungsländer wichtiger Teil des Übereinkommens sind, als auch um Schritte, die für die Umsetzung ab dem Jahr 2020 relevant sind. Allerdings blieben wichtige Fragen offen und wurden auf die COP-24 im polnischen Kattowitz im Dezember 2018 vertagt.

Unzureichende Selbstverpflichtungen

Bis dahin sind vor allem für die wichtigsten Treibhausgas-Verursacherstaaten einige Maßnahmen durchzuführen. Für das Ziel des Klimaübereinkommens von Paris, die globale Temperaturerwärmung auf 1,5°C zu begrenzen, reichen die bisherigen nationalen Reduktionsverpflichtungen (Intended Nationally Determined Contribution – INDCs) im Rahmen des Ambitionsmechanismus bei weitem nicht aus. Bei diesem Mechanismus geht es um Richtlinien zur Vergleichbarkeit der Klimabeiträge der einzelnen Staaten und zur regelmäßigen Erhöhung der Klimaziele. Um diese Ambitionslücke anzugehen, wurde in Bonn der sogenannte ›Talanoa‹-Dialogprozess beschlossen. Damit ist eine Gesprächs- und Verhandlungstradition der Südseeinseln gemeint, bei dem alle gleichberechtigt zu Wort kommen, um ein gemeinsames Problem zu lösen. Mit ihm wird die erste Nachbesserungsrunde der nationalen Klimapläne bis zum Jahr 2020 mit dem Ziel eingeläutet, dass sich die Staaten während der COP-24 im Jahr 2018 zu höheren Anstrengungen bereit erklären. Genau das steht aber außerhalb der Klimaverhandlungen derzeit in kaum einem Land wirklich auf der innenpolitischen Tagesordnung.

Für die anstehenden Gespräche über eine Erhöhung des bisherigen Ambitionsniveaus ab dem Jahr 2023 kann das ›Talanoa‹-Format sicherlich hilfreich sein, um offene Fragen zu diskutieren. In diesem Fall wäre das gemeinsame Problem die noch nicht vereinbarten weiteren Maßnahmen, um den Klimawandel auf 1,5°C zu begrenzen. Mit den Bonner Beschlüssen ist zumindest das Verfahren auf den Weg gebracht, um in fünf Jahren zu den entsprechenden Vereinbarungen zu kommen. Die aktuelle fidschianische und kommende polnische Präsidentschaft müssen dies jetzt umsetzen.

Kaum Verständigung auf Umsetzungsregeln

Aber auch im Rahmen der bereits vereinbarten Klimaschutzmaßnahmen gibt es noch einiges zu klären. Damit das Klimaübereinkommen von Paris Wirkung entfaltet, müssen sich die Staaten noch auf detaillierte Umsetzungsregeln verständigen. Bereits im Vorjahr hatte sich abgezeichnet, dass dies alles andere als einfach werden würde. Nach der COP-23 liegt jetzt ein erster, 266 Seiten langer Textentwurf mit zahlreichen Klammern, Optionen und ohne klare Linie vor. Sie zeigen bisher vor allem eines: Die Positionen der Verhandlungspartner liegen noch sehr weit auseinander. Ein Hauptproblem ist dabei vor allem, die Vergleichbarkeit und Transparenz zwischen den jeweiligen nationalen Klimaaktionsplänen und ihrer tatsächlichen Umsetzung sicherzustellen.

Schaut man sich die in Bonn besprochenen Hauptkontroversen an, können einem allerdings Zweifel kommen, wie erfolgversprechend der Versuch ist, derart detaillierte Bestimmungen in einem globalen Konsens aller Staaten auszuhandeln. Wenn etwa über Format und Umfang der Berichte zu national festgelegten Klimaziele sowie auch der Berichte über Anpassung zwei Wochen lang ohne greifbares Ergebnis verhandelt wird und die Zusammenstellung der unterschiedlichen Vorstellungen der Länder ganze 180 Seiten umfasst, dann kommt die Frage auf, ob man auf diese Weise wirklich den Klimawandel aufhalten kann. Die Entwicklungsländer forderten, dass für sie keine zusätzliche Bürde durch die Berichtserstellung entstehen dürfe. Allerdings blieb die Frage unbeantwortet, wie das im Detail funktionieren soll.

Offene Finanzierungsfragen

Etwas handfester war der Themenkomplex der Finanzierungsleistungen für Klimaschutz und -anpassung für Entwicklungsländer. Laut dem Klimaübereinkommen von Paris sollen die Industrieländer alle zwei Jahre Angaben zur Höhe ihrer geplanten Beiträge machen. Genau diese Klarheit forderten die Entwicklungsländer nun ein, aber sie bekamen sie nicht. Stattdessen hielt man sich mit langwierigen Verfahrensfragen auf, unter welchen Tagesordnungspunkten und in welchen Untergremien und gemäß welcher Modalitäten diese Diskussionen überhaupt stattfinden sollen. Die Fortschritte blieben eher minimal, herausgekommen ist eine informelle Erklärung (›informal note‹), in der der Stand der Diskussion und die Standpunkte der beteiligten Staaten zusammengefasst sind – im Kern war dieses Ergebnis eine Vertagung. Strittig ist neben diesen Verfahrensfragen auch die Zukunft und Rolle des Anpassungsfonds unter dem Klimaübereinkommen von Paris. Zu diesem Themenkomplex werden in den nächsten Jahren noch heftige Kontroversen erwartet. Die von den Industrieländern bis zum Jahr 2020 jährlich versprochenen 100 Milliarden US-Dollar sind noch keineswegs gesichert und die für die COP-23 in Bonn erhoffte Klarstellung blieb aus. Das Klimaübereinkommen von Paris sieht vor, dass ab dem Jahr 2025 ein neues globales Klimafinanzierungsziel beschlossen werden soll. Klar ist dafür bisher so gut wie nichts – weder prozedural noch inhaltlich. Mit hoher Wahrscheinlichkeit werden diese Gelder nicht mehr allein von den traditionellen Geberländern erbracht werden.

Während der Eröffnungsveranstaltung der Klimakonferenz in Bonn sprach der zwölfjährige Timoci Naulusala über die Auswirkungen des Klimawandels auf sein Heimatland Fidschi. Neben ihm sind Bundespräsident Frank-Walter Steinmeier (l.), der Premierminister Fidschis Frank Bainimarama (2.v.r.) und UN-Generalsekretär António Guterres (r). FOTO: BMUB/MICHAEL GOTTSCHALK

Fortschritte in anderen Bereichen

Mangels anderer greifbarer Fortschritte in den Kernbereichen des UN-Klimaprozesses setzte die fidschianische Präsidentschaft andere Akzente. So wurde in Bonn der erste Aktionsplan für die Gleichstellung der Geschlechter (›Gender Action Plan‹) der UNFCCC verabschiedet, mit der die »systematische Einbindung« von Geschlechtsaspekten in die Umsetzung des Klimaübereinkommens von Paris und die gleichberechtigte Teilnahme von Frauen in den Klimaverhandlungen beschlossen wurde. Da aber die Art und Weise der Umsetzung des Abkommens nationalen Aktionsplänen unterliegt, bleibt die Frage, was die konkreten Auswirkungen solcher Beschlüsse wirklich sein werden. Ähnliches gilt für das erste Treffen der bereits in Paris im Jahr 2015 vereinbarten Plattform für Indigene Völker in den Klimaverhandlungen. Sie soll die Sichtweise indigener Völker und deren traditionelles Wissen stärker in die Verhandlungen einbringen, aber kein Verhandlungsgremium sein. Mit der ›Ocean Pathway‹-Initiative will Fidschi an andere UN-Prozesse zum Meeresschutz anknüpfen.

Am Rande der offiziellen COP-23-Verhandlungen wurde auf Initiative Großbritanniens, Kanadas und den Marshallinseln eine Anti-Kohleallianz (›Powering Past Coal Alliance‹) gegründet. Ihre etwa 20 Mitglieder verpflichten sich, bis zum Jahr 2030 vollständig aus der Kohleverstromung auszusteigen. Neben den Initiatoren sind an der Allianz unter anderem Frankreich, Finnland, Italien, Mexiko, Neuseeland und mehrere US-Bundesstaaten beteiligt, aber kein Land, in dem Kohle heute noch eine relevante Rolle im Energiemix spielt. Manche dieser Staaten hatten ähnliche Ankündigungen allerdings schon des Öfteren gemacht, so etwa auch bei der COP-22 im Jahr 2016.

Unterschiedliche Auffassungen bleiben bestehen

Die Klimaschutzverhandlungen in Bonn haben gezeigt, dass das Klimaübereinkommen von Paris eine durchaus fragile Balance zwischen unterschiedlichen Interessen ist und dementsprechend auch seine konkrete Umsetzung verschiedenartig interpretiert wird. Konflikte sind schon dadurch angelegt, dass in Paris längst nicht alle notwendigen Maßnahmen vereinbart wurden. Wer sie einfordert, wird jedoch vor allem von den Haupt-Emissionsländern rasch mit der Mahnung konfrontiert, sich an das Mandat des Abkommens zu halten, statt es zu erweitern. Dieser im Abkommen angelegte Konflikt wird noch viele UN-Klimaschutzkonferenzen dominieren.

Jürgen Maier
(Dieser Beitrag setzt den Bericht von Jürgen Maier über die Klimarahmenkonvention, das Kyoto-Protokoll und das Pariser Klimaabkommen, VN, 1/2017, S. 34f., fort.)